



Rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal au conseil municipal et au conseil d'agglomération

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2015

FAITS SAILLANTS



Rapport du vérificateur général de la Ville de Montréal

au conseil municipal et au conseil d'agglomération

Pour l'exercice terminé le 31 décembre 2015

FAITS SAILLANTS

Dépôt légal – 2^e trimestre 2016
Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISSN 2371-1213 (imprimé)
ISSN 2371-1221 (en ligne)
(Édition anglaise : ISSN 2371-123X [imprimé],
ISSN 2371-1248 [en ligne])

ISBN 978-2-7647-1423-2 (imprimé)
ISBN 978-2-7647-1424-9 (en ligne)
ISBN 978-2-7647-1425-6 (clé USB)
(Édition anglaise : ISBN 978-2-7647-1426-3 [imprimé],
ISBN 978-2-7647-1427-0 [en ligne],
ISBN 978-2-7647-1428-7 [clé USB])

Dans le présent document, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

La version électronique de ce document est diffusée sur notre site Internet à l'adresse suivante : bvgmtl.ca.

This document is also available in English.

FAITS SAILLANTS

Pour dépôt séance tenante

En complément de mon rapport annuel portant sur l'année 2015, le présent document y relate les principaux faits saillants.

FAITS SAILLANTS

1. Commentaires du vérificateur général

Mon mandat se terminant le 2 juin, il m'apparaissait opportun d'effectuer un récapitulatif des faits saillants des audits d'optimisation des ressources et des TI réalisés par mon Bureau au cours de mon septennat.

Également, j'ai souligné les principales mesures prises ou amorcées ainsi que celles qui doivent être maintenues par l'administration municipale pour remédier aux principales déficiences identifiées.

1.1. Récapitulatif des faits saillants et des enjeux afférents (2009-2015)

Au fil des années de mon septennat, mon Bureau a réalisé quelque 72 missions d'audit de VOR et des TI couvrant une vaste gamme d'activités de la Ville ainsi que des organismes sous son contrôle. Je retiens de ces audits des faits saillants marquants, dont vous pourrez consulter en détail dans le rapport annuel, que j'ai regroupé sous les thématiques suivantes :

- 1.1.A. Compteurs d'eau;
- 1.1.B. Projet d'impartition des services de télécommunications;
- 1.1.C. Répartition des contrats octroyés aux entrepreneurs par les instances;
- 1.1.D. Commande centralisée du métro de Montréal (STM);
- 1.1.E. Projet de vélos en libre-service (BIXI);
- 1.1.F. Plan de réalisation des travaux d'infrastructures et contrôle qualitatif des matériaux;
- 1.1.G. Application du Règlement sur la salubrité, l'entretien et la sécurité des logements;
- 1.1.H. Schéma de couverture de risques et bornes d'incendie;
- 1.1.I. Tests d'intrusion physique et logique;
- 1.1.J. Contrats relatifs aux opérations de déneigement, à la collecte et au transport des matières résiduelles;
- 1.1.K. Conformité aux lois et aux règlements;
- 1.1.L. Gouvernance des technologies de l'information;
- 1.1.M. Gestion des contributions financières;
- 1.1.N. Gestion de la continuité des affaires et de la relève des technologies de l'information et des communications.

1.2. Taux de mise en œuvre des recommandations du Bureau du vérificateur général

La politique de mon Bureau est d'amorcer le suivi des recommandations au cours de l'année qui suit leur parution dans le rapport annuel. Le cycle du suivi des recommandations d'une année donnée s'échelonne généralement sur un horizon n'excédant pas trois ans. En effet, le BVG estime raisonnable que 100 % des recommandations formulées soient mises en œuvre au terme de ce délai de trois ans, sauf dans des circonstances très particulières où certaines recommandations font l'objet d'un suivi pour une ou deux années additionnelles.

Au cours de l'année 2013, la Direction générale de la Ville a établi de nouvelles cibles de performance pour la mise en œuvre des recommandations formulées par le BVG. Ainsi, depuis l'année 2012, ces cibles sont les suivantes :

- 70 % des recommandations formulées devront être réglées au terme de la première année suivant leur publication;
- 90 % des recommandations formulées devront être réglées au terme de la deuxième année suivant leur publication.

Le tableau qui suit présente le résultat du suivi de mes recommandations de la première à la troisième année de notre suivi.

Tableau 1 – Pourcentage de recommandations réglées au terme de mon suivi

Recommandations de l'année	1 ^{re} année de suivi (cible 70 %)	2 ^e année de suivi (cible 90 %)	3 ^e année de suivi
2012	43 %	65 %	79 %
2013	44 %	67 %	-
2014	35 %	-	-

Dans mon rapport annuel de 2013, de même que dans celui de 2014, je faisais état que la proportion des recommandations dont le statut était considéré comme réglé était bien en deçà de la cible de 70 % fixée par la Direction générale. En effet, parmi les recommandations formulées en 2012, 43 % seulement présentaient un statut réglé au terme de la première année suivant leur publication, alors que pour les recommandations formulées en 2013 cette proportion de recommandations considérées réglées ne s'élevait qu'à 44 % par rapport à la cible de 70 % fixée.

Devant ce constat, dans mon rapport annuel de 2013 j'ai recommandé à la Direction générale de sensibiliser les unités d'affaires à l'importance de mettre en œuvre les recommandations de mon Bureau à l'intérieur d'un an, dans la plupart des cas, et que cela se reflète dans les plans d'action soumis. Dans mon rapport annuel de 2014, je réitérais l'importance que la Direction générale prenne les mesures qui s'imposent afin que les engagements pris par les unités d'affaires dans les plans d'action devant assurer la mise en œuvre des recommandations du vérificateur général soient respectées.

Or, à la suite des travaux de suivi réalisés en avril 2016, je constate que la situation ne s'est guère améliorée. D'abord, une faible proportion, s'élevant à 35 %, des recommandations formulées en 2014, lesquelles en étaient à leur première année de suivi suivant leur publication, présente un statut réglé. Qui plus est, les recommandations formulées en 2013, qui en sont à leur deuxième année de suivi, de même que celles formulées en 2012, qui en sont à leur troisième année de suivi, n'ont pas franchi la cible de mise en œuvre attendue (statut « réglé ») de 90 %, alors que les résultats obtenus sont respectivement de 67 % et de 79 %. Force est de constater que la situation se dégrade.

Pourtant, lors d'une séance du conseil municipal tenue le 15 décembre 2014, le président du comité exécutif affirmait que le but ultime est de répondre à 100 % des points soulevés par le vérificateur général et de tenter de le faire par ordre de priorité. En outre, il précisait qu'il allait soumettre, selon une formule à être déterminée, un plan de travail pour répondre aux priorités.

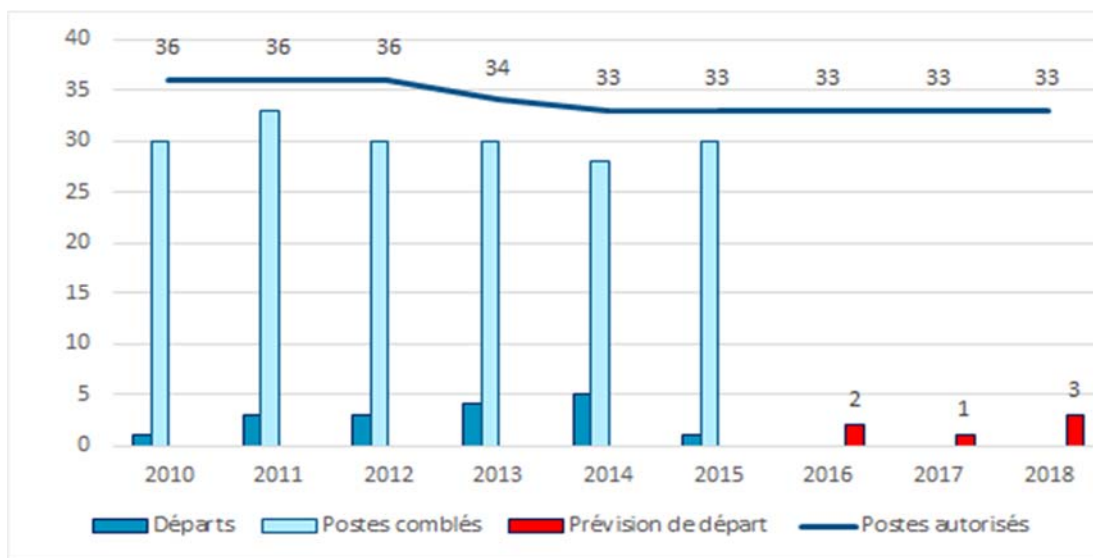
Cela dit, les résultats obtenus mettent en lumière un relâchement de la part de certaines unités d'affaires à mettre en œuvre promptement les recommandations qui leur sont adressées. Dans ce contexte, je maintiens que les cibles de 70 % et de 90 % mentionnées précédemment demeurent des indicateurs intérimaires valables pour apprécier globalement dans quelle mesure l'administration municipale est en voie de mettre en œuvre 100 % des recommandations au terme d'un délai de trois ans. En effet, l'établissement d'indicateurs pourra permettre à l'administration de relever plus facilement les cas de non-respect en vue d'obtenir les explications et ultimement, d'orienter la prise de décision quant aux actions correctives qui s'imposent. Bien que nous soyons conscients que diverses autres priorités peuvent influencer sur l'ordre de réalisation des engagements pris par les unités d'affaires, pareille situation montre néanmoins un risque élevé que plusieurs de nos recommandations ne soient pas implantées au terme de notre cycle de suivi de trois ans, à moins que des mesures vigoureuses de redressement ne soient entreprises.

À l'instar des années précédentes, je suis d'avis que des mesures de redressement doivent être entreprises dans les meilleurs délais afin de réitérer aux unités d'affaires l'importance de mettre en œuvre les recommandations du vérificateur général conformément aux engagements qu'elles ont pris dans les plans d'action devant assurer la mise en œuvre des recommandations leur étant adressées.

1.3. Pérennité de l'expertise du Bureau du vérificateur général

Comme je l'ai mentionné dans mon rapport annuel de l'année dernière et à plusieurs reprises dans mes rapports annuels précédents, l'attraction et la fidélisation de ressources compétentes au sein de mon Bureau demeurent un défi de tous les instants.

Évolution et prévision de la main-d'œuvre de 2010 à 2018



Nous notons que :

- des postes étaient vacants en fin d'année de 2010 à 2015;
- trois postes étaient vacants au 31 décembre 2015;
- six départs sont prévus d'ici la fin de 2018, dont ceux de trois des quatre membres du personnel de direction du Bureau.

Force est de constater que, bien que j'aie réussi, en 2009, à obtenir la création de postes de professionnels appartenant à une échelle salariale supérieure et que mon Bureau a exploré, à nouveau, différentes avenues avec le Service des ressources humaines pour atténuer ce risque de perte d'expertise, ces mesures n'ont pas produit les résultats escomptés.

En fait, le personnel qualifié dont mon Bureau a besoin se fait rare, en plus d'être fortement sollicité par le secteur privé et les autres entités de l'administration publique. Les campagnes de recrutement menées au cours de l'année 2015 ont attiré un nombre très restreint de candidats répondant aux exigences du poste, voire presque nul dans le domaine de l'optimisation des ressources.

Cette situation menace de façon significative notre capacité de réaliser notre mission de chien de garde des finances publiques municipales pour les élus et les citoyens de Montréal, d'autant plus que :

- les dernières campagnes de recrutement ont donné des résultats fort décevants, voire désastreux dans le domaine de l'optimisation des ressources;
- le personnel qualifié dont mon Bureau a besoin se fait rare, en plus d'être fortement sollicité par le secteur privé public;
- la rémunération globale que nous pouvons offrir est peu compétitive avec celle de notre marché de référence.

J'ai donc sollicité une autre fois la collaboration du Service des ressources humaines pour soutenir mon Bureau dans la recherche de solutions pour régler cette épineuse question de pérennité d'expertise. À la suite de nos discussions à l'aube de la publication du présent rapport, le Service des ressources humaines s'est engagé à examiner différentes avenues de solution et à assurer la suite des choses avec mon successeur.

1.4. Indépendance du vérificateur général

La capacité du vérificateur général à s'acquitter de ses responsabilités est notamment tributaire de pouvoir disposer des ressources financières suffisantes et de l'expertise appropriée sur le plan des ressources humaines, et de jouir de l'autonomie requise pour assurer son indépendance. Ces aspects sont encadrés par l'article 107 de la Loi sur les cités et villes (LCV).

L'article 107.5 de la LCV traite de la question des crédits budgétaires devant être accordés au vérificateur général par la municipalité pour couvrir les dépenses relatives à l'exercice de ses fonctions. Au terme des représentations amorcées par mon prédécesseur et de celles que j'ai poursuivies auprès des instances, dans le cadre de mes rapports annuels de 2009, 2010 et 2011, afin que la Ville modifie la base de calcul des crédits m'étant alloués, de manière à ce que je puisse disposer des ressources financières requises à l'exercice de mes fonctions, j'obtenais gain de cause en 2012. Depuis, je considère que le montant des crédits budgétaires qui m'est alloué et la base de calcul utilisée à cette fin sont appropriés.

J'ai déjà traité, à la rubrique précédente, de la question de l'expertise et du défi majeur que posent l'attraction et la fidélisation de ressources compétentes au sein de mon Bureau.

Quant à la question de l'autonomie dont doit jouir le vérificateur général, l'article 107.6 de la LCV stipule que :

Le vérificateur général est responsable de l'application des politiques et normes de la municipalité relatives à la gestion des ressources humaines, matérielles et financières affectées à la vérification.

Dans un avis au vérificateur général concernant la gestion des ressources humaines de son Bureau, en juin 2004, la directrice des Affaires juridiques réaffirmait sa position en mentionnant que :

...l'indépendance que la Loi accorde au vérificateur général s'oppose à un contrôle d'opportunité de ses décisions. Ainsi, le vérificateur général a l'autorité pour prendre toutes les décisions relatives à la gestion des ressources humaines affectées à la vérification.

Cette interprétation confirme celles que j'ai obtenues à l'effet que concrètement cela signifie que, d'office, par l'effet de l'article 107.6 de la LCV, l'exercice des pouvoirs ou prérogatives dévolus à une unité d'affaires relevant du pouvoir exécutif municipal relèveront, à l'égard des ressources du Bureau du vérificateur général, du vérificateur général.

Je crois que les principes d'autonomie et d'indépendance sont maintenant relativement bien ancrés dans les relations de mon Bureau avec le Service des ressources humaines, le Service des finances et le Service de l'approvisionnement.

Par ailleurs, je suis d'avis que les dossiers que je souhaite soumettre au conseil municipal pour décision ne peuvent faire l'objet d'un contrôle d'opportunité au préalable par la Direction générale, situation qui s'est produite il y a quelques années par l'administration précédente. Sinon, l'autonomie dont jouit le vérificateur général en vertu des dispositions de la LCV se trouverait fortement entravée.

La capacité du vérificateur général à s'acquitter de ses responsabilités demeure fragile et est tributaire à certains égards de la bonne foi de l'administration municipale quant à son interprétation et à son application des dispositions législatives afférentes au vérificateur général.

Cette menace à l'autonomie et à l'indépendance du vérificateur général est, entre autres, à l'origine des revendications de l'Association des vérificateurs généraux municipaux du Québec (AVGMQ) qui réclame depuis plusieurs années la révision du cadre législatif de la fonction de vérificateur général municipal. Ainsi, l'AVGMQ saluait la volonté du gouvernement de revoir le cadre normatif de la fonction de vérificateur général en déposant le projet de loi 83 en décembre dernier.

Comme explicité dans son mémoire déposé en commission parlementaire en février dernier, l'AVGMQ s'inquiète toutefois des conséquences de certaines propositions législatives du projet de loi 83 sur l'autonomie et l'indépendance du vérificateur général municipal. Elle souhaite également que le gouvernement profite de l'occasion présentée par le dépôt du projet de loi 83 pour moderniser certaines dispositions de la LCV actuelle afin de donner au titulaire de cette fonction tous les outils pour accomplir pleinement sa mission. En effet, le législateur doit intervenir pour sceller l'importance, l'autonomie et l'indépendance du vérificateur général municipal.

Au moment de publier le présent rapport, il appert que les dispositions contenues dans ce projet de loi concernant le vérificateur général seraient retirées à la suite des représentations effectuées en commission parlementaire par l'Union des municipalités du Québec (UMQ) et certaines municipalités, dont Montréal. En somme, l'UMQ privilégierait la formation d'un comité d'étude afin que soient étudiées plus en détail ces dispositions et que des recommandations soient formulées ultérieurement au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire.

Si tel est le cas, je sollicite l'appui du conseil municipal afin que les recommandations énoncées par l'AVGMQ dans son mémoire soient prises en compte par ledit comité.

2. Situation du Bureau du vérificateur général

2.1. État de l'effectif

Ce sujet a été traité précédemment.

2.2. Indicateurs de performance

Nous présentons au chapitre 2 de notre rapport annuel le détail des indicateurs suivants : nombre de rapports produits, taux de mise en œuvre des recommandations, utilisation du temps, accès à l'égalité en emploi et résultats financiers.

3. Audit d'états financiers

3.1. États financiers consolidés de la Ville de Montréal

Conformément aux dispositions de la *Loi sur les cités et villes* (LCV) et de La *Charte de la Ville de Montréal*, nous avons produit, pour l'exercice terminé en 2015, cinq rapports d'audit relativement aux états financiers de la Ville. En avril 2016, des rapports de l'auditeur indépendant du vérificateur général de la Ville de Montréal comportant une opinion non modifiée sur les états financiers consolidés de la Ville et sur la ventilation des charges mixtes ont été produits. Ces deux rapports ont été inclus dans le *Rapport financier annuel* déposé au Greffe de la Ville le 16 avril 2016. De plus, en avril 2016, des rapports sur les états financiers consolidés de la Ville, sur la ventilation des charges mixtes et sur le taux global de taxation de la Ville ont été produits. Ces trois rapports ont été inclus dans le formulaire prescrit par le MAMOT.

Il est à noter que lors de la finalisation de l'audit de ses états financiers de l'exercice 2015, la Société de transport de Montréal, filiale la plus importante de la Ville, a modifié son interprétation de la norme SP 3410 relative aux paiements de transfert aux fins d'harmonisation avec celle de la Ville. L'effet de cette modification a entraîné un redressement, lequel est reflété dans la note 3 des états financiers consolidés de la Ville.

Soulignons que, conformément à la LCV, les travaux d'audit portant sur les états financiers consolidés de la Ville ont été réalisés conjointement avec un coauditeur, lequel a émis une opinion avec réserve sur lesdits états financiers compte tenu de son interprétation différente de la nouvelle norme comptable SP 3410 sur la comptabilisation des paiements de transfert.

3.2. États financiers des autres personnes morales visées par la *Loi sur les cités et villes*

Conformément aux dispositions de la LCV, quinze (15) rapports de l'auditeur indépendant du vérificateur général de la Ville de Montréal ont été produits sur les états financiers des autres personnes morales pour lesquelles nous devons produire un rapport d'audit.

4. Audit d'optimisation des ressources et des technologies de l'information

4.1. Suivi des recommandations des années antérieures

Cette problématique a été évoquée précédemment. Comme nous l'avons mentionné, des mesures de redressement s'imposent pour que les engagements pris par les unités d'affaires dans les plans d'action soient respectés afin de favoriser la mise en œuvre des recommandations à l'intérieur d'un délai cible de trois ans.

4.2. Attribution de contributions financières

1. Contexte

La Ville dispose de budgets lui permettant de soutenir des organismes à but non lucratif en versant des contributions financières.

Les dépenses annuelles de contributions sont passées de 87 M\$ à 105 M\$ de 2010 à 2014. Le nombre d'organismes soutenus a varié entre 1 687 et 1 792.

2. Objectif de l'audit

S'assurer que l'attribution de contributions financières fait l'objet d'un processus objectif et transparent pour atteindre les objectifs fixés au regard de ces contributions. Nous avons examiné :

- l'existence de critères d'admissibilité pour les organismes soutenus;
- l'existence de critères d'évaluation pour appuyer les demandes de soutien;
- la prise en compte des priorités;
- la reddition de comptes.

3. Principaux constats

Admissibilité des organismes

Deux arrondissements sur quatre disposent de politiques de soutien. Pour un de ceux-ci, un moratoire sur la reconnaissance de nouveaux organismes est en vigueur depuis 2010, ce qui ne permet pas à tous les organismes admissibles de présenter des demandes.

Il n'y a pas de processus officiel de reconnaissance des organismes pour trois des quatre arrondissements audités.

Les évidences démontrant le respect des critères d'admissibilité étaient manquantes ou inadéquates dans plusieurs cas.

Les arrondissements n'ont pas démontré toute la rigueur nécessaire pour justifier leur décision de considérer ou non un organisme comme étant admissible.

Évaluation des demandes de soutien

Trois principaux types de soutien existent

Programmes de soutien (par appel de propositions)

Deux des quatre arrondissements audités ont procédé à des appels de propositions, mais le nombre est peu élevé.

Pour certains cas examinés, les arrondissements auraient pu solliciter le marché plutôt que de gré à gré.

Les modes de sollicitation varient d'un cas à l'autre. Dans certains cas, peu de propositions ont été reçues.

Des règles claires ne sont pas présentes pour assurer une évaluation transparente. Les montants accordés ne sont pas documentés et liés à des critères d'évaluation. Nous n'avons pas l'évidence d'une évaluation équitable.

Contributions accordées en vertu d'une politique d'assistance financière

Deux arrondissements sur les quatre audités disposent d'une politique d'assistance financière.

Les politiques en vigueur ne précisent pas de critères d'évaluation préétablis, ce qui ne permet pas de démontrer la transparence du processus.

Contributions octroyées de gré à gré à des organismes

78 % des contributions financières versées par les arrondissements audités l'ont été de gré à gré.

N'ayant pas trouvé l'existence de critères d'évaluation pour juger de la pertinence des demandes ni pour déterminer les montants de contributions financières, nous sommes d'avis que ce processus risque d'être subjectif.

Plusieurs organismes sont soutenus de gré à gré depuis au moins 5 ans, ce qui nous amène à nous questionner sur l'équité du processus.

N'ayant pas trouvé l'existence de critères d'évaluation et d'établissement des montants de contributions financières, nous sommes d'avis que ce processus risque d'être subjectif.

Attribution des contributions en fonction des priorités

Évolution du budget et des dépenses de contribution (2010-2014)

La répartition du budget entre les activités municipales varie entre les arrondissements. La plus importante est l'activité « loisirs et culture » (40 % à 80 % du budget total de contributions).

Il n'y a pas d'évidence d'un exercice permettant de justifier les répartitions entre les activités municipales. Les montants fluctuent d'une année à l'autre sans un réel exercice de priorisation. De plus, dans la plupart des cas audités, le total des dépenses réelles dépasse le budget original (utilisation des surplus). Il y a un risque d'accepter des demandes de soutien qui ne sont pas en lien avec les priorités ou qui ne contribuent pas aux objectifs.

Liens entre les contributions et les objectifs des arrondissements

Il n'y a pas d'énoncé de priorités approuvé par le conseil basé sur la connaissance des besoins de la population qui évoluent.

Dans plusieurs cas, les arrondissements acceptaient des demandes d'organismes ayant déterminé eux-mêmes des besoins sans démontrer qu'elles correspondaient aux besoins de la population et aux priorités établies.

Objectifs mesurables orientant le soutien aux organismes

Les arrondissements attribuent des contributions financières dans le cadre de programmes ou de politiques qui prévoient généralement un objectif général et des objectifs spécifiques. Cependant, ces objectifs ne sont pas mesurables. Pour le soutien de gré à gré, il n'y a pas d'objectifs mesurables faisant référence aux politiques, aux encadrements et aux plans d'action de l'arrondissement.

Les arrondissements ne peuvent pas démontrer si les sommes versées sont dépensées en lien avec les objectifs fixés et la valeur ajoutée des contributions financières.

Reddition de comptes

Il n'y a pas de réel processus de reddition de comptes permettant d'évaluer l'atteinte des objectifs et de s'assurer que le soutien accordé aux organismes a une réelle valeur ajoutée.

4. Conclusion

De façon générale, nos travaux d'audit ne nous ont pas démontré que le processus d'attribution des contributions financières était objectif et transparent.

Dès le départ, trois arrondissements sur les quatre audités n'ont pas de processus officiel de reconnaissance des organismes basé sur des critères d'admissibilité. Dans l'un des arrondissements, il y a même un moratoire sur la reconnaissance de nouveaux organismes depuis 2010. Lorsque des critères d'admissibilité sont établis, des éléments probants démontrant leur respect ne sont pas toujours consignés dans le dossier. Une telle situation est susceptible de favoriser des organismes sans que les arrondissements aient fait preuve d'objectivité et de transparence. De plus, les façons de faire en place dans les arrondissements ne permettent pas à tous les organismes admissibles de présenter des demandes de soutien, parce qu'il y a peu d'appels de propositions dans le cadre des programmes de soutien. De telles façons de faire ne permettent pas aux arrondissements de recevoir différentes propositions et de retenir les meilleures, soit celles qui contribuent le plus à atteindre leurs priorités.

Bien que deux arrondissements audités aient des politiques d'assistance financière prévoyant soit des normes d'attribution ou un mode de répartition de l'enveloppe budgétaire entre les organismes, les critères et les éléments probants permettant d'établir les montants des contributions ne sont pas toujours justifiés et documentés. Une telle situation ne démontre pas toujours une équité dans le soutien des organismes.

Les arrondissements sollicitent peu le marché et, par conséquent, ils accordent des contributions selon un mode de gré à gré dans une proportion de 78 % du budget total des contributions financières. Par ailleurs, une grande partie de leurs contributions est reconduite d'une année à l'autre. D'ailleurs, pour les quatre arrondissements audités, la proportion des organismes soutenus à chacune des cinq années (2010-2014) est en moyenne de 81 % pour l'arrondissement de Côte-des-Neiges–Notre-Dame-de-Grâce (CDN–NDG), de 88 % pour l'arrondissement de Lachine, de 95 % pour l'arrondissement de Verdun et de 78 % pour l'arrondissement de Ville-Marie. Plus encore, nos travaux ont révélé que certains organismes étaient même soutenus depuis au moins 1996. Cette situation contribue à ce que les liens de proximité se développent, ce qui risque d'avoir une influence sur les décisions prises au regard du soutien financier à accorder à ces organismes. Pour les autres contributions, elles sont accordées à la suite des demandes de soutien d'organismes reçues tout au long de l'année. Dans les deux cas, la résultante est la même. Les contributions sont accordées sans qu'il y ait une réelle analyse objective de la pertinence et du montant demandé. Plus encore, lorsque les budgets ne sont pas suffisants, une partie de ces contributions sont même accordées à partir des surplus libres. Par ailleurs, nos travaux d'audit nous ont démontré que des contributions financières sont versées à des organismes sans que les processus en place permettent d'évaluer dans quelle mesure elles contribuent réellement à l'atteinte des objectifs fixés en lien avec les priorités de la Ville ou des arrondissements.

Puisque les arrondissements gèrent des deniers publics, nous croyons que des mesures doivent être prises pour établir des règles permettant d'assurer l'objectivité et la transparence du processus. En outre, nous croyons que les instances doivent se prononcer sur des priorités en matière de soutien afin que des objectifs mesurables soient fixés. Par la suite, seuls les organismes contribuant à l'atteinte de ces objectifs devront être soutenus.

4.3 Autorisation de l’Autorité des marchés financiers

1. Contexte

Plusieurs problématiques liées à la fraude, à la corruption et à la collusion dans l’octroi des contrats municipaux ont fait surface.

Le Registre des entreprises non admissibles aux contrats publics a été créé.

Les entreprises qui désirent conclure des contrats avec une municipalité doivent détenir une autorisation de contracter de l’Autorité des marchés financiers (AMF) (registre des entreprises autorisées).

Plusieurs décrets sont venus ajouter des limites de dépenses supérieures, dont entre autres les décrets 1049-2013 (contrats de travaux pour la voirie, les aqueducs et les égouts > 100 000 \$) et 795-2014 (contrats de service liés aux mêmes objets > 100 000 \$ et pour les contrats d’enrobés bitumineux).

2. Objectif de l’audit

S’assurer que la Ville a mis en place des mécanismes de contrôle pour s’assurer du respect de ces deux décrets (autorisation de contracter de l’AMF).

3. Principaux constats

Application des décrets et mécanismes de contrôle

Préparation des documents d’appels d’offres

Une confusion importante existe dans l’application des décrets concernant certaines catégories de contrats. Par exemple, les devis mentionnent les deux décrets alors que les renseignements du sommaire décisionnel indiquent que le contrat n’est pas visé par la loi.

Dans d’autres cas, il n’y a pas d’évidence de l’analyse de l’application des décrets ou l’absence des clauses concernant les décrets dans les devis.

Clauses des documents d’appels d’offres

Nous constatons un manque d’uniformité dans l’inclusion de clauses particulières dans les documents d’appels d’offres. En effet, certains arrondissements n’utilisent pas les modèles à jour suggérés par le Service des affaires juridiques. De plus, un peu plus de la majorité des contrats pour le décret 795-2014 comportait une clause concernant ce décret. Toutefois, certains contrats ne contenaient pas de clause à cet effet.

Concernant les sous-entrepreneurs, des clauses dans les documents d’appels d’offres ne sont pas uniformes pour l’ensemble des arrondissements.

Évaluation de la conformité et autorisation valide

Les arrondissements ont mis en place des outils d’analyse de la conformité des autorisations. Cependant, ces outils ne sont pas utilisés pour tous les contrats examinés.

De plus, seulement trois arrondissements ont utilisé un mécanisme d'évaluation pour tous les contrats. Pour les 16 autres arrondissements, nous n'avons pas retracé d'évidence de cette utilisation pour tous les contrats.

Les autorisations de contracter de l'AMF obtenues de l'adjudicataire n'avaient pas été obtenues pour certains contrats alors que les décrets s'appliquaient.

En ce qui concerne les sous-contrats qui sont donnés par l'entrepreneur :

- Les arrondissements ne disposent pas toujours d'un mécanisme de rappel pour s'assurer que l'entrepreneur fournit une liste à jour et complète des sous-entrepreneurs et tous les renseignements exigés par la loi, le cas échéant;
- Dans certains cas, les listes des sous-contractants n'ont pas toujours été obtenues ou étaient incomplètes (montant du sous-contrat et date de conclusion du sous-contrat). De plus, pour des sous-contrats > à 25 000 \$, il n'y a pas toujours la trace de l'évidence de la conformité de l'autorisation de contracter de l'AMF, le cas échéant. Le respect des décrets est mis en doute.

Information communiquée avant l'octroi de contrats

Pour plusieurs arrondissements, les renseignements devant figurer dans le sommaire décisionnel sont manquants (la date d'autorisation de contracter, l'autorisation en pièce jointe, la mention que le contrat n'est pas visé par la loi). Les instances ne peuvent prendre une décision éclairée.

4. Conclusion

Considérant l'adoption et les modifications de lois survenues depuis 2010 dans le monde municipal en vue de lutter contre la corruption et de renforcer l'intégrité en matière d'adjudication de contrats, il importe que l'ensemble des unités de la Ville ait pris les mesures nécessaires pour s'assurer que les entrepreneurs avec qui elle entend faire affaire, ainsi que les sous-entrepreneurs, se conforment aux nouvelles règles établies.

Dans cette optique, bien que l'audit réalisé au sein des 19 arrondissements de la Ville nous ait permis de constater l'instauration de certaines mesures prises en vue d'assurer le respect des exigences prévues aux décrets en ce qui a trait, entre autres, à l'obligation pour les entrepreneurs de détenir une autorisation de contracter délivrée par l'Autorité des marchés financiers (AMF), force est de constater que des efforts supplémentaires devront être investis afin de renforcer l'étanchéité et la conformité du processus.

En effet, nous avons constaté qu'il n'est pas toujours évident de savoir si les travaux sous-jacents à un contrat à adjudger étaient assujettis ou non à l'application des décrets. D'une part, nos travaux ont mis en lumière le fait qu'il n'y avait pas toujours concordance entre les renseignements apparaissant aux documents d'appel d'offres, ceux publiés au SÉAO et ceux communiqués aux sommaires décisionnels. D'autre part, il appert également que l'interprétation et l'application des décrets posent problème à l'égard de certains types de contrats (p. ex. les contrats liés au marquage sur la chaussée ou à la signalisation). Ces situations occasionnent inévitablement de la confusion qui risque d'induire en erreur les entrepreneurs désireux de déposer une soumission, voire d'induire le risque qu'un contrat soit adjudgé à un soumissionnaire non conforme. En ce sens, nous estimons que l'élaboration et la diffusion d'un guide d'interprétation pour l'application des décrets contribueraient à servir d'appui aux unités d'affaires en vue de l'atténuation de ces risques.

En vue d'assurer, le cas échéant, le respect des décrets applicables aux sous-entrepreneurs à qui l'adjudicataire confie des sous-contrats, nos travaux révèlent que les clauses des documents d'appel d'offres ne sont pas uniformes à l'échelle de la Ville. Cela fait en sorte que tous les renseignements permettant d'assurer la conformité aux décrets de ces sous-entrepreneurs ne sont pas

nécessairement exigés. À cet effet, par souci de conformité aux décrets, nous croyons que des mesures devraient être entreprises afin d'uniformiser les documents d'appel d'offres utilisés par les unités d'affaires de la Ville.

Du coup, nos travaux ont également fait ressortir que des mécanismes de rappel auprès des entrepreneurs et de suivi ultérieur des documents reçus n'ont pas nécessairement été instaurés et utilisés par les arrondissements, en vue de s'assurer de la conformité des sous-entrepreneurs à qui des sous-contrats sont confiés (p. ex. l'obtention pour chaque contrat de la liste des sous-entrepreneurs incluant les renseignements exigés par la loi). Ces mécanismes pourraient pourtant servir afin d'invoquer, lorsque requis, les clauses de défaut, car les risques de non-conformité sont bien réels et peuvent avoir une incidence importante sur la gestion des contrats et le bon déroulement des travaux.

Finalement, nous constatons que des actions ont été entreprises pour mettre à la disposition de l'ensemble des unités d'affaires de la Ville un guide et des communiqués précisant la nature des renseignements devant être transmis aux instances dans les sommaires décisionnels en vue de leur fournir l'assurance de la conformité aux lois de l'adjudicataire recommandé. Néanmoins, nous estimons que la situation devra être réévaluée puisque nos travaux ont permis de constater que les gestionnaires et les élus des arrondissements ne bénéficiaient pas de tous les renseignements nécessaires à une prise de décision éclairée, contrairement aux gestionnaires et aux élus des instances centrales (CE, CM et CG).

4.4 Ententes-cadres de services professionnels en TI

1. Contexte

À la suite de l'appel d'offres public n° 12-11916, cinq ententes-cadres pour des ressources d'appoint en informatique ont été attribuées en 2012, selon cinq groupes de familles de profils (Tableau 1). Ces ententes d'une durée de trois ans venaient à échéance en décembre 2015.

Tableau 1 – Ententes-cadres

Firme	Familles de profil	Entente (\$)
1. Cofomo	Gestion de projet, Architecture, Sécurité informatique	7 212 388 \$
2. Systematix	Développement de système	8 039 960 \$
3. CGI	Développement de systèmes spécialisés	2 460 833 \$
4. DMR-Fujitsu	Spécialité solutions intégrées ERP Oracle	13 773 059 \$
5. Dessau	Spécialité géomatique	948 164 \$
Total		32 434 404 \$

À noter que le Groupe 6 relatif à la spécialité télécommunications qui était prévu à cet appel d'offres n'a pas fait l'objet d'une entente-cadre, car la seule soumission reçue n'a pas atteint la note de passage.

2. Objectif de l'audit

Déterminer si le processus d'acquisition et l'administration des ententes-cadres en matière de services professionnels liées aux technologies de l'information (TI) sont gérés conformément au cadre normatif et aux principes de saine gestion.

3. Principaux constats

Processus d'acquisition

L'établissement des besoins n'a pas été étayé par une analyse adéquate de la charge de travail globale à accomplir et de la capacité interne du STI en matière de profils de compétence et d'expérience.

La réponse aux besoins, par voie d'ententes-cadres, n'a pas été étayée par une analyse rigoureuse des possibilités eu égard aux coûts, aux risques, aux contraintes et aux avantages de chacune d'elle.

La sollicitation du marché n'a pas permis d'atteindre l'objectif du libre jeu de la concurrence.

L'analyse des soumissions n'a pas été effectuée avec toute la rigueur attendue.

Le choix du mode contractuel préconisé (taux horaire) a fait en sorte que les firmes n'ont assumé qu'une faible part des risques des mandats confiés.

Administration des ententes-cadres

Plusieurs ressources externes ont été utilisées pour remplir des fonctions stratégiques durant les phases préalables à la réalisation d'un projet, alors que le recours à ces ressources au cours de ces phases doit être exceptionnel en vertu des encadrements du STI.

Les demandes de ressources externes du STI étaient souvent génériques, sans établir de lien avec le projet, et ne précisait pas les livrables et les jalons spécifiques, rendant ainsi difficile le suivi des travaux effectivement réalisés.

Seulement 8 des 346 ressources proposées dans les soumissions ont rendu des services au STI. Notons que les dispositions contractuelles sont muettes quant à l'obligation de fournir le personnel désigné dans la soumission ou aux modalités relatives à son remplacement.

Les lacunes de contrôle interne dans le processus de saisie, d'approbation et de facturation du temps des ressources induisent le risque que les montants facturés ne représentent pas fidèlement les heures effectivement travaillées sur les différents mandats.

La reddition de comptes mensuelle prévue dans les ententes-cadres n'a été effectuée que sur demande, et son contenu ne permettait de suivre que l'évolution financière des ententes. En outre, cette reddition de comptes n'a pas été effectuée à tous les niveaux de gestion appropriés.

4. Conclusion

À la lumière de nos travaux d'audit, nous pouvons conclure que, de façon générale, les dispositions de la *Loi sur les cités et villes* et des encadrements de la Ville en matière d'adjudication des contrats ont été respectées. Soulignons toutefois que le respect de ces dispositions et encadrements ne signifie pas pour autant que les principes de saine gestion à l'égard du processus d'acquisition ont été rencontrés.

En effet, les lacunes susmentionnées dans plusieurs étapes de ce processus conjuguées à l'ampleur des écarts constatés entre les heures prévues et les heures réelles posent un questionnement quant à la pertinence des ententes-cadres dans leur forme actuelle. En effet, le Service des technologies de l'information (STI) peut difficilement, à notre avis, planifier adéquatement ses besoins en ressources externes sur un horizon de trois ans dans le contexte où il n'y a pas d'engagement ferme de la part de l'administration municipale à l'égard de la réalisation des projets inscrits au Programme triennal d'immobilisations (PTI), et où la gouvernance des technologies de l'information (TI) comporte des déficiences importantes¹, comme l'absence d'orientations stratégiques en TI et de plan directeur du STI. En outre, les motifs à l'appui du faible taux de réponse à l'appel d'offres et les résultats de l'évaluation technique des soumissions suggèrent que l'envergure des ententes-cadres est problématique.

Par conséquent, nous sommes d'avis que le STI doit revoir la formule d'entente-cadre actuellement préconisée dans l'optique d'arrimer avec plus de justesse la planification de ses besoins avec ses besoins effectifs, de faire assumer par les firmes une plus grande part des risques liés à l'exécution des mandats et de favoriser une plus grande concurrence lors de ses futurs appels d'offres en matière de services professionnels.

Par ailleurs, les déficiences mentionnées précédemment dans l'administration des ententes-cadres sont fort préoccupantes.

Par conséquent, nous sommes d'avis que le STI doit prendre les mesures qui s'imposent afin d'améliorer les contrôles entourant l'administration de ses ententes-cadres en matière de services professionnels.

¹ Rapport annuel du vérificateur général de la Ville de Montréal 2014, chapitre 4.5 « Gouvernance des technologies de l'information ».

4.5. Gestion de la relève des technologies de l'information et des communications

1. Contexte

Il est primordial que la Ville se prépare à toute éventualité de sinistre pouvant perturber fortement ou causer l'arrêt de ses activités critiques, qui dépendent fortement des technologies de l'information et des communications (TIC).

La gestion de la relève des TIC est un processus de planification assurant la reprise des systèmes et des infrastructures des TIC sans lesquels les activités critiques de la Ville ne pourraient fonctionner.

2. Objectif de l'audit

L'objectif de notre mission d'audit était de déterminer si la Ville prend les mesures nécessaires pour faire face aux risques de sinistres importants pouvant affecter ses systèmes d'information et ses télécommunications et ainsi assurer une relève des TIC adéquate.

Cet audit est la suite logique de notre précédente mission de vérification relative à la gestion de la continuité des affaires réalisée en 2014.

3. Principaux constats

Encadrements et structure du programme de relève des TIC

Il n'y a pas d'encadrement afférent à la relève des TIC permettant de définir des objectifs pertinents, mesurables et atteignables. Les rôles et les responsabilités opérationnelles ne sont pas clairement définis. Le personnel est généralement assigné de façon ponctuelle à des activités de relève des TIC. Dans la plupart des services, la relève des TIC ne fait pas partie de la culture, sauf au SIM (pour le système de répartition assistée par ordinateur [RAO]) et au SPVM (pour le Centre d'urgence 9-1-1).

Structure de gestion d'incident majeur

Dans le cas du RAO et du Centre d'urgence 9-1-1, une structure adéquate est en place. Dans le cas du STI et du Service de l'eau, une gestion d'incident majeur est en place, mais n'intègre pas les aspects de relève des TIC.

Analyse de risques et des impacts et stratégies de relève des TIC

Il n'y a pas de processus formel d'analyse de risques et des impacts. Cette situation ne permet donc pas aux unités d'affaires de bien identifier les systèmes et les infrastructures qui sont critiques ni de justifier les délais de recouvrement et de pertes de données acceptables. Ces données sont essentielles pour développer et mettre en place des stratégies de relève des TIC efficaces et répondant à leurs besoins.

Plans et procédures de relève des TIC

Dans le cas du RAO et du Centre d'urgence 9-1-1, des plans et des procédures adéquats sont en place. Pour le Service de l'eau (DEEU), des plans et des procédures sont en cours d'élaboration. Pour les autres unités d'affaires, les plans et les procédures de relève des TIC en place sont inadéquats.

Formation en matière de relève des TIC

En ce qui concerne le RAO et le Centre d'urgence 9-1-1, la responsabilité de la formation incombe aux fournisseurs qui gèrent ces systèmes. Pour les autres systèmes gérés par la Ville, les responsables de la mise en application des plans de relève des TIC sont peu informés ou non formés sur leurs rôles, leurs responsabilités et les mesures existantes.

Programmes d'exercices de relève des TIC

Il n'y a pas de programme d'exercice de relève des TIC permettant de valider les stratégies de relève, les plans et les procédures. Le Centre d'urgence 9-1-1 procède à des exercices récurrents adéquats. Le RAO fait également l'objet d'exercices, mais un scénario important a été omis.

Mise à jour de la documentation inhérente à la relève des TIC

Il n'y a pas de processus formel de mise à jour de la documentation inhérente à la relève des TIC. Par contre, des comités de coordination sont en place pour le RAO et le Centre d'urgence 9-1-1 qui s'assure que la documentation est à jour.

4. Conclusion

Globalement, nous pouvons conclure que la Ville ne dispose pas d'un programme de relève des technologies de l'information et des communications (TIC) qui lui permettrait de faire face aux risques de sinistres importants affectant ses systèmes d'information et ses télécommunications. Il est sans équivoque que la Ville devrait recourir à des actions improvisées. Par conséquent, plusieurs systèmes et infrastructures des TIC dont dépendent les activités critiques de la Ville ne pourraient sans doute pas être relevés en temps opportun.

Cependant, le système de répartition assistée par ordinateur (RAO) du Service de sécurité incendie de Montréal (SIM) et les systèmes du Centre d'urgence 9-1-1 du Service de police de la Ville de Montréal (SPVM) sont dotés de mesures de relève des TIC adéquates.

La Ville a donné pour mission au Service des technologies de l'information (STI) d'assurer le maintien et de soutenir la modernisation des services technologiques clés de la Ville. Le programme de relève est une composante essentielle d'une saine gestion des TIC.

Sur la base des résultats de nos travaux d'audit, nous jugeons que le STI n'assume pas son rôle afférent à la relève des TIC. En effet, le STI n'a pas :

- mis en place une approche structurée et commune de la gestion de la relève des TIC;
- intégré la relève des TIC à son processus de gestion des incidents majeurs;
- procédé à des analyses de risques et des impacts pour l'ensemble de ses activités;
- documenté adéquatement les stratégies et les plans de relève des TIC;
- effectué systématiquement des exercices de relève des TIC, à l'exception de l'environnement centralisé IBM. Dans ce cas, les exercices effectués sont trop limités pour permettre une validation efficace des processus de relève.

Il est important de souligner qu'il n'existe pas de processus formel afin que les unités d'affaires transmettent à leurs fournisseurs (internes ou externes) leurs exigences minimales en matière de relève des TIC.

Concernant le Service de l'eau, la Direction de l'eau potable (DEP) et la Direction de l'épuration des eaux usées (DEEU) ont entrepris chacune une démarche d'analyse dans le but de produire des plans de continuité des affaires et de relève des TIC pour leurs activités en usine. Bien que la valeur du travail ne soit pas remise en question, ces deux directions ont utilisé des méthodologies différentes, mais complémentaires. Elles n'ont pas de plans de relève en place ni de programmes périodiques d'exercices de relève. Cependant, par la nature industrielle de leurs opérations, des mécanismes de redondance sont intégrés à l'architecture technologique des systèmes de contrôle de procédés pour les usines d'eau potable et d'épuration. Cela constitue des éléments des stratégies de relève des TIC et réduit les risques d'un sinistre.

Dans un contexte de gestion responsable des TIC, la gestion de la relève des TIC est un élément clé. En ce sens, le STI devrait mettre en place les éléments suivants, qui constituent un programme de relève des TIC :

- Des encadrements spécifiques qui établiront les objectifs, la portée, les exigences et les rôles et les responsabilités. Ces encadrements devraient s'appliquer à toutes les unités d'affaires qui gèrent des infrastructures et des systèmes des TIC;
- Un processus de reddition de comptes qui repose sur une compréhension des objectifs, des buts et des attentes du programme;
- Des outils centralisés et standardisés et un accès à une expertise interne.

Les unités d'affaires qui gèrent des TIC devraient mettre en œuvre les mesures nécessaires à l'atteinte des objectifs du programme de relève des TIC. Plus spécifiquement dans :

- la structure du programme;
- la structure de gestion d'incident majeur;
- l'analyse des risques et des impacts et des stratégies de relève des TIC;
- les plans et les procédures de relève des TIC;
- la formation, les exercices et les mises à jour de la documentation.

Les unités d'affaires devraient communiquer leurs exigences de relève des TIC au STI et, le cas échéant, à tout autre fournisseur impliqué.

Nous croyons que si la Ville instaure un programme de relève des TIC, arrimé à celui de la continuité des affaires, elle disposerait des mesures nécessaires pour faire face aux risques de sinistres importants affectant ses systèmes d'information et ses télécommunications. Cela réduirait les conséquences sur les services aux citoyens.

4.6. Gestion de l'énergie

1. Contexte

L'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments et des procédés de traitement des eaux usées et de l'eau potable s'inscrit dans le Plan corporatif en développement durable qui vise, entre autres, à réduire de 30 % les émissions de gaz à effet de serre (GES).

Cette amélioration vise également à réduire les coûts liés à la consommation d'énergie.

La Ville dispose d'un parc immobilier de 1 300 bâtiments (1,6 million de m²) et opère des usines d'eau potable et de traitement des eaux usées très imposantes.

La dépense énergétique prévue en 2015 était de 87,3 M\$.

2. Objectif de l'audit

S'enquérir des objectifs établis par la Ville en matière de réduction de la consommation énergétique des bâtiments et des installations de traitement des eaux usées et de l'eau potable

S'enquérir des actions entreprises pour atteindre ces objectifs, mesurer les résultats et en rendre compte.

3. Principaux constats

Établissement d'objectifs de réduction des coûts d'énergie, évaluation des résultats et reddition de comptes

Service de la gestion et de la planification immobilière

Un bilan a été produit en 2011 pour illustrer les résultats obtenus avec le plan 2009-2011 de développement durable pour les édifices de la Ville. Le taux de réalisation est de 50 % concernant la cible de réduction de 15 % de la consommation énergétique des bâtiments prévue dans le plan. Aucun rapport d'avancement n'a été produit pour cette période.

Un nouveau plan a été produit pour 2013-2015, lequel prévoit une cible de réduction de 20 %. Encore ici, aucun rapport d'avancement n'a été produit et aucune reddition de comptes formelle n'a été réalisée.

Service de l'eau

Autant pour la Direction de l'épuration des eaux usées que pour la Direction de l'eau potable, on constate l'absence d'objectifs de réduction ou d'optimisation des coûts énergétiques, et aucun plan d'action n'a été élaboré en ce sens.

Arrondissements issus d'ex-banlieues

Il n'y a pas d'objectifs mesurables formels en vue de réduire les coûts énergétiques des bâtiments ni de plans en ce sens.

En l'absence d'objectifs mesurables et de plans d'action, il devient plus difficile de favoriser la réduction des coûts énergétiques afférents aux bâtiments et l'atteinte de la cible de réduction des émissions de GES.

Suivi et analyse des coûts énergétiques facturés

Service de la gestion et de la planification immobilière

La gestion de la consommation énergétique d'un peu plus de 50 % du parc immobilier de la Ville est réalisée par le Service de la gestion et de la planification immobilière (SGPI).

Le suivi énergétique effectué par le SGPI est adéquat.

Service de l'eau

Les factures énergétiques afférentes à l'usine d'épuration des eaux font l'objet d'une analyse et d'un suivi serré. Les données des compteurs de l'usine sont rapprochées de celles facturées par Hydro-Québec. Pour les autres installations réparties dans le réseau de collecte d'eau, il n'y a pas d'évidence que cette démarche est effectuée, bien que le montant soit moins important.

Les factures énergétiques des usines d'eau potable font l'objet d'un examen visuel au regard de certains paramètres et d'une compilation. Toutefois, comme elles ne sont pas toutes dotées de leurs propres compteurs d'énergie, une contre-vérification des puissances réelles maximales et de la consommation mensuelle servant au calcul des factures d'Hydro-Québec n'est pas nécessairement effectuée.

Il n'y a pas d'évidence d'un suivi de la consommation pour l'ensemble des réservoirs et des autres plus petites installations dans le réseau de distribution.

Une démarche visant à rapprocher l'inventaire des compteurs sur le terrain de ceux facturés par Hydro-Québec est à effectuer.

Arrondissements issus d'ex-banlieues

Très peu d'arrondissements ont rapproché l'inventaire des compteurs existants de ceux facturés par Hydro-Québec.

Très peu d'arrondissements (2) procèdent à la vérification de leurs factures et à l'analyse de l'évolution des consommations énergétiques par bâtiment.

4. Conclusion

Compte tenu des orientations stratégiques adoptées par les instances de la Ville en matière de développement durable, les unités d'affaires au sein de celle-ci ont la responsabilité de contribuer à l'atteinte de la cible de la Ville visant à réduire de 30 % les émissions de gaz à effet de serre (GES) d'ici 2020 et, concurremment, de favoriser la réduction de la consommation énergétique afférente à leurs activités. Dans les circonstances, les unités d'affaires de la Ville doivent évaluer, en fonction de leur propre réalité, la mesure avec laquelle elles pourront contribuer à la concrétisation de cette double cible pour ensuite se fixer des objectifs mesurables, prévoir au moyen de plans d'action les mesures à mettre en œuvre et finalement rendre compte des résultats obtenus périodiquement.

À cet égard, nos travaux d'audit ont mis en évidence le fait que conformément au *Plan d'économie d'énergie 2013-2015* adopté par le comité exécutif de la Ville, le Service de la gestion et de la planification immobilière (SGPI) effectue la gestion énergétique des bâtiments sous sa responsabilité en fonction de l'atteinte d'une cible de réduction de la consommation d'énergie fixée à 20 %. Nous estimons qu'il s'agit d'une bonne pratique de gestion, laquelle devra être complétée par l'instauration d'un mécanisme de reddition de comptes formel et continu permettant d'en évaluer le degré d'atteinte; ce qui n'est actuellement pas le cas.

En ce sens, nous avons toutefois constaté qu'autant le Service de l'eau que les arrondissements audités issus d'ex-banlieues ne s'étaient pas fixé d'objectifs mesurables visant à réduire la consommation énergétique afférente aux installations et aux bâtiments sous leur responsabilité.

De surcroît, nos travaux d'audit ont permis de constater que mis à part le SGPI, la plupart des autres unités d'affaires auditées² n'ont pas toujours mis en place des mesures de contrôles suffisantes afin que les factures énergétiques afférentes aux bâtiments ou aux autres installations sous leur responsabilité fassent l'objet d'une vérification périodique et d'un suivi de leur évolution. Dans un souci d'une gestion énergétique efficace et économique, une telle vigie est selon nous indispensable pour qu'il puisse être possible de détecter les anomalies et de prendre des mesures correctives promptement afin d'éviter qu'elles perdurent trop longtemps. Du coup, étant considérée comme la base de toute gestion énergétique, la mise en place de mécanismes de vérification et de suivi de la consommation énergétique favorisera l'atteinte de la cible de la Ville de réduction des émissions de GES.

Cela dit, dans l'éventualité où les résultats obtenus à l'issue du projet pilote réalisé par le SGPI auprès de l'arrondissement de Verdun s'avéreraient concluants, nous estimons qu'une des solutions à envisager serait d'étendre les services de gestion de la facture énergétique de ce service aux autres unités d'affaires de la Ville qui doivent actuellement effectuer ces tâches en mode autonome.

² Le Service de l'eau et sept des neuf arrondissements audités issus d'ex-banlieues.

4.7. Gestion des cartes d'achat

1. Contexte

Les cartes d'achat sont des cartes de crédit en vue d'acquérir des biens et des services de faible valeur.

Les unités d'affaires désignent une personne responsable du compte « maître », qui encadre toute l'activité liée aux cartes d'achat de son unité administrative.

Les cartes sont personnalisées ou neutres (émises au nom d'une unité d'affaires; 415 cartes sont en circulation au 30 avril 2015).

2. Objectif de l'audit

S'assurer que les cartes d'achat sont utilisées conformément aux encadrements administratifs en vigueur.

S'assurer qu'elles font l'objet d'un suivi et d'une reddition de comptes sur leur utilisation.

3. Principaux constats

Émission, modification et annulation d'une carte d'achat

Dans plusieurs cas pour les unités auditées, le formulaire afférent aux règles d'utilisation devant être rempli par les utilisateurs était manquant.

Respect du règlement sur la délégation de pouvoir

Dans plusieurs cas, la limite de crédit de la carte est supérieure à la délégation de pouvoir du détenteur.

Contrôle des cartes d'achat en circulation

Plusieurs transactions ont été effectuées alors que le détenteur désigné était en interruption d'emploi.

Conformité des dépenses imputées aux cartes d'achat

Dans plusieurs cas, les cartes ont servi à payer des dépenses déjà couvertes par un autre encadrement (repas, hôtel, avion, formation).

Vérification des dépenses facturées

Dans plusieurs cas, nous avons constaté l'absence de pièces justificatives ou de l'original de la facture pour appuyer la dépense.

Dans plusieurs cas, nous avons relevé l'absence de l'évidence d'approbation de la dépense par le supérieur du détenteur de la carte.

Reddition de comptes

La plupart des unités d'affaires auditées n'effectuent pas d'analyse ni de reddition de comptes traitant de la conformité d'utilisation des cartes.

4. Conclusion

De façon générale, nous estimons que la Ville a mis en place un mécanisme efficace pour gérer l'utilisation des cartes d'achat. Par ailleurs, bien que nos travaux aient permis de relever certaines irrégularités, nous constatons dans l'ensemble qu'une forte proportion des utilisateurs de ce mode de paiement au sein des unités d'affaires se conforme aux règles édictées dans l'encadrement administratif en vigueur et qu'ils font preuve de bon sens dans la gestion de celles-ci.

Néanmoins, dans l'optique où la Ville désire favoriser une utilisation accrue de ce mode de paiement, compte tenu de sa flexibilité sur le plan opérationnel et de son caractère économique, nous sommes d'avis que certains aspects de l'encadrement administratif doivent être bonifiés ou précisés davantage afin, entre autres, de resserrer les contrôles relatifs au suivi des cartes d'achat et d'éviter toute ambiguïté.

De plus, du côté des unités d'affaires, nous croyons que des améliorations doivent être apportées en vue d'assurer une surveillance plus étanche des dépenses effectuées au moyen des cartes d'achat et de rendre compte périodiquement quant à l'adéquation de leur utilisation.

4.8. Gestion des transactions immobilières

1. Contexte

La gestion des propriétés immobilières de la Ville implique de conclure des acquisitions et des dispositions d'actifs municipaux.

Les transactions immobilières représentent des sommes importantes.

Annuellement, plus de 230 mandats de transactions sont ouverts.

2. Objectif de l'audit

S'assurer que les transactions immobilières (la vente et l'achat de terrains) s'inscrivent dans une démarche de gestion stratégique.

S'assurer qu'elles sont effectuées de manière à maximiser la valeur pour la Ville.

3. Principaux constats

Réception des demandes et analyse préliminaire

Il n'y a pas de réelle vision stratégique sur les besoins futurs des clients. La Ville, répondant à des besoins ponctuels, pourrait être en situation de vulnérabilité au moment de négocier un prix. Les rôles et les responsabilités ne sont pas définis.

Transactions immobilières – Encadrements administratifs

Les acquisitions, les ventes de gré à gré ou par appel de propositions ne font pas l'objet d'encadrements administratifs.

La décision de vendre un terrain de gré à gré ou par appel de propositions ne repose pas sur des critères officiels et uniformes.

Transactions immobilières – Notion de conflit d'intérêts

Les transactions immobilières sont des activités à haut risque. Des enquêtes policières ont mis en lumière de tels cas dans le passé.

Absence de mécanismes pour s'assurer que les employés ne sont pas en conflit d'intérêts et s'engagent à la confidentialité.

Transactions immobilières – Évaluation et prix convenu

Principe fondamental : prix de vente correspondant à la valeur marchande (VM) (fourchette de VM).

Rapport d'évaluation valide pour 18 mois.

La documentation des éléments discutés au cours des négociations comporte des omissions (les dates, le montant des offres, les clauses particulières, les caractéristiques de zonage).

Transactions immobilières – Documentation et archivage

Les décisions prises ou les démarches entreprises ne sont pas toujours documentées (p. ex. la vente de gré à gré vs l'appel de propositions).

Absence de preuve de révision et d'approbation (p. ex. le prix convenu).

Certains dossiers ne contenaient pas tous les documents clés.

Transactions immobilières – Suivi des clauses contractuelles

Une mainlevée est accordée à l'acquéreur avant de s'assurer qu'il respecte l'ensemble des conditions et des obligations de construction.

Le suivi des clauses contractuelles n'est pas toujours documenté.

Transactions immobilières – Mécanismes de suivi et de contrôle

Les délais de réalisation des transactions sont longs (le risque que les transactions avortent ou que la valeur marchande ne reflète plus le marché).

Reddition de comptes

Des objectifs mesurables ne sont pas clairement précisés

4. Conclusion

De façon générale, nos travaux d'audit ne nous ont pas démontré que les transactions immobilières s'inscrivaient dans une démarche de gestion stratégique. Tout d'abord, le Service de la gestion et de la planification immobilière (SGPI) n'a pas encore développé et déployé les moyens pour mettre en œuvre une approche de gestion intégrée visant l'acquisition d'immeubles sur un horizon à moyen et long terme afin d'anticiper et de combler les besoins de réserve foncière pour le développement urbain. Par ailleurs, lorsqu'il s'agit d'établir une stratégie immobilière pour satisfaire les besoins de développement futur, le SGPI ne peut recueillir la vision du développement urbain des arrondissements que dans la mesure où il reçoit officiellement des demandes. À ce sujet, le rôle et les responsabilités attendus de la Section des stratégies immobilières dans les processus de transactions immobilières doivent être clarifiés.

En outre, lorsqu'il s'agit de démontrer que les transactions immobilières sont effectuées de manière à maximiser la valeur pour la Ville, nos travaux d'audit révèlent que plusieurs aspects de la gestion des transactions immobilières doivent être encadrés, suivis et contrôlés. Ainsi, des directives claires et officielles sur les différents types de transactions n'ont pas été élaborées, laissant place à des pratiques pouvant être appliquées différemment d'un dossier à l'autre. Les employés impliqués dans le processus de transactions immobilières ne sont actuellement pas tenus de produire périodiquement une déclaration d'indépendance, une déclaration relative aux conflits d'intérêts ou encore de soumettre un engagement solennel de confidentialité, ce qui permettrait d'assurer une plus grande transparence et plus d'objectivité au processus. En outre, tout au long des étapes des différents processus de transactions immobilières, les démarches entreprises par les membres du personnel et les décisions qu'ils ont prises ne sont pas toujours documentées ou le sont de façon non uniforme. Par ailleurs, des autorisations formelles ne sont pas prévues par les gestionnaires en place. L'absence de règles claires sur ces aspects ne permet pas au SGPI de démontrer une pleine transparence dans le traitement des dossiers de transactions immobilières.

De surcroît, les mécanismes de suivi et de contrôle actuellement en place ne sont pas suffisants pour améliorer pleinement la gestion des transactions immobilières. Ainsi, les outils accessibles pour l'ensemble du personnel ne permettent actuellement pas de faire un suivi efficace des dossiers. Ils ne permettent pas non plus de fournir aux gestionnaires des informations de gestion pourtant essentielles à l'amélioration continue, telles que des informations sur les délais de traitement.

4.9. Gestion des travaux de construction et de rénovation des immeubles de la Ville de Montréal

1. Contexte

Les projets de construction et de rénovation des immeubles (les Centres sportifs et de loisirs, les bibliothèques, les bureaux administratifs, les ateliers, les casernes) nécessitent des investissements d'environ 220 M\$ par an.

Plusieurs intervenants sont concernés (le client, le fournisseur interne ou externe de services, le surveillant des travaux, l'entrepreneur en construction), d'où la nécessité d'une coordination adéquate pour s'assurer du contrôle des coûts, de l'échéancier et de la qualité attendue.

2. Objectif de l'audit

S'assurer que les encadrements en vigueur sont appliqués dans le cadre des travaux de construction et de rénovation.

S'assurer que les processus d'acquisition des services externes et de gestion de la réalisation des travaux permettent d'assurer la coordination, le suivi et la reddition de comptes conformément aux encadrements et aux meilleures pratiques.

Quatre projets ont été sélectionnés.

3. Principaux constats

Encadrements relatifs aux projets de construction et de rénovation

Le Cadre de gouvernance des projets et des programmes de gestion d'actifs municipaux (CGP) s'appliquant aux projets d'envergure (p. ex. > 10 M\$) n'est pas respecté pour deux projets (*piscine Annie-Pelletier* et *bibliothèque Marc-Favreau*).

La Ville ne dispose pas d'un cadre normalisé pour les projets de moindre envergure (p. ex. < 10 M\$). Pour les projets de la *piscine Valleycrest* et de la *caserne 32*, les unités d'affaires ont adopté des méthodes hétérogènes et officieuses qui ne suivent pas systématiquement les bonnes pratiques de gestion de projet ni ne sont toujours conformes avec les encadrements.

Gestion de projet

La Ville a élaboré un processus d'approbation et de coordination des projets d'envergure. Des livrables sont définis pour toutes les phases du projet.

Piscine Valleycrest

Encadrement du projet

Le projet était estimé à 5,2 M\$, ce qui est inférieur au seuil pour être soumis au CGP.

L'arrondissement n'a ni produit de dossier d'approbation de projet (les enjeux, la portée, la gouvernance, les livrables, les ressources) ni de programme fonctionnel et technique (risque que les plans et les devis soient incomplets, entraînant des imprévus).

Gouvernance du projet

Aucune structure formelle pour assurer la gouvernance du projet (un organigramme précisant les rôles et les responsabilités ainsi que le partage de ceux-ci entre les intervenants).

Le chargé de projet n'avait pas d'expertise en gestion de projet de cette complexité.

Mécanismes de suivi et de contrôle du projet

L'échéancier n'a pas été mis à jour par l'entrepreneur. Un retard de 45 jours a été annoncé peu avant la date de livraison prévue, ce qui a entraîné des frais de 100 000 \$ sans remettre en cause l'imputabilité des intervenants. Les retards auraient pu être détectés plus rapidement si l'échéancier avait été mis à jour.

L'écart de 21 % entre l'estimation (4,2 M\$) et la soumission retenue (5,2 M\$) a été commenté de façon simpliste et incomplète, ce qui ne respecte pas les règles de la Ville voulant des explications rigoureuses des écarts de plus de 10 %.

Le devis ne prévoyait pas de frais de contingence pour les imprévus. Des rajustements ont donc dû être effectués en cours de réalisation, ce qui a fait passer le coût à 5,5 M\$ et a occasionné des retards pour l'approbation des dépenses additionnelles par le conseil.

Clôture du projet et reddition de comptes

Aucun mécanisme de reddition de comptes formel à la direction et aux élus n'est mis en place, ce qui ne permet pas d'évaluer la gestion du projet et l'atteinte des objectifs.

Piscine Annie-Pelletier

Encadrement du projet

Le projet de 14 M\$ était assujéti au CGP, mais le CGP n'a pas été appliqué.

Aucun dossier d'approbation de projet ni programme fonctionnel et technique n'a été produit.

Les sommaires décisionnels étaient incomplets (p. ex. la non-conformité des soumissionnaires).

Gouvernance du projet

Aucune structure de gouvernance formelle (les intervenants, les rôles et les responsabilités).

Aucune équipe de projet ni aucun comité directeur du projet n'a été mis en place.

Ainsi, le chef de projet détenait un rôle central sans obligation de reddition de comptes.

Mécanismes de suivi et de contrôle du projet

Plusieurs anomalies importantes ont été relevées dans le suivi de la réalisation du projet (l'omission de certains éléments dans les plans et devis, les défauts de construction).

L'échéancier n'a pas été mis à jour et l'entrepreneur a reporté à plusieurs reprises la date de livraison. Un retard de 142 jours a été constaté, qui se justifiait par les omissions dans les devis et les défauts de construction. La gestion et le suivi des échéanciers présentent des déficiences importantes.

Des décomptes progressifs ont été produits, mais leur documentation est incomplète.

De plus, comme l'arrondissement étant en litige avec le constructeur, le coût global du projet ne peut être déterminé.

Clôture du projet et reddition de comptes

Aucune reddition de comptes sur la réalisation du projet n'a été produite pour faire état de la réalisation du projet, des problèmes et de l'atteinte des objectifs fixés.

Bibliothèque Marc-Favreau

Encadrement du projet

Le projet était assujéti au CGP, mais le CGP n'a pas été appliqué.

Un programme préliminaire du projet a été produit, mais n'incluait pas, comme attendu par les bonnes pratiques, l'ensemble des éléments composant le dossier d'approbation de projet (DAP) pour que les instances aient un aperçu détaillé de ses enjeux et de ses principaux aspects (p. ex. : la portée, la gouvernance, les aspects financiers).

Gouvernance du projet

D'importantes lacunes ont été décelées : la gouvernance du projet n'a pas été clairement définie, le chef de projet n'a pas été désigné, une gestion en silos par chacune des unités impliquées, l'inexpérience des personnes désignées par l'arrondissement pour la gestion du projet qui ont appris à gérer un projet sur le tas, l'arrondissement ignorait certaines de ses responsabilités clés.

Le Service de la culture et le Service de la gestion et de la planification immobilière (SGPI) n'ont pas assuré un accompagnement suffisant à l'arrondissement.

Mécanismes de suivi et de contrôle du projet

Le suivi de l'échéancier comportait des déficiences, et l'entrepreneur a refusé de présenter un calendrier à jour des travaux (retard de deux mois), ce qui a compromis le suivi de la construction et la planification des autres travaux restants à réaliser.

Les estimations étaient basées sur des projets standards, et non en fonction de la complexité du projet et des exigences du programme RAC (Design architectural et certification LEED), ce qui a entraîné un écart de 2 M\$ entre l'estimation de coût révisée (17 M\$) et le coût global des travaux (19 M\$).

Clôture du projet et reddition de comptes

Aucune reddition de comptes formelle ni aucun bilan de clôture n'a été produit pour faire état de la réalisation du projet et de l'atteinte des objectifs fixés.

Caserne 32

Encadrement du projet

Le dossier d'approbation de projet n'a pas été produit, ce qui aurait permis aux instances d'avoir un aperçu détaillé des enjeux et des principaux aspects du projet (p. ex. la portée, la gouvernance, les aspects financiers).

Gouvernance du projet

La structure de gouvernance du projet n'a pas été clairement établie.

Aucun document n'a été produit pour faire état des rôles et des responsabilités des personnes impliquées et des livrables dont elles sont responsables.

Mécanismes de suivi et de contrôle du projet

Le projet a subi un retard de trois mois et ne respectait pas la date limite de mise en service, soit le 31 décembre 2013 pour respecter le schéma de couverture de risques. Ce retard est attribuable à des facteurs externes hors de contrôle de l'entrepreneur.

Aucune mise à jour du calendrier des travaux n'a été produite depuis sa version initiale. Conséquemment, les responsables n'étaient pas en mesure d'effectuer un suivi adéquat de l'avancement des travaux et de prendre des mesures pour pallier les conséquences d'un retard et du non-respect de l'atteinte des objectifs prévus dans le schéma de couverture.

Aucune justification de l'écart (11 %) entre l'estimation de référence (5,9 M\$) et la plus basse soumission (6,3 M\$) n'a été produite dans le sommaire décisionnel d'attribution de contrat.

Le comparatif entre la plus basse soumission (6,3 M\$) et l'estimation initialement produite par une firme externe (5,5 M\$) porte cet écart à près de 20 %.

Clôture du projet et reddition de comptes

Aucune reddition de comptes formelle ni aucun bilan de clôture n'a été produit pour faire état de la réalisation du projet et de l'atteinte des objectifs fixés.

4. Conclusion

La saine gestion de projet est une démarche visant à en organiser le déroulement opérationnel de manière à atteindre les objectifs selon les délais fixés et dans la limite de l'enveloppe budgétaire allouée. Or, nos travaux ont permis de relever d'importantes lacunes dans les pratiques de gestion de projet de construction et de rénovation d'immeubles qui exigent une attention particulière de la part des responsables des unités d'affaires auditées et de la Direction générale de la Ville.

On constate tout d'abord que, bien que la Ville se soit dotée d'un cadre de gouvernance pour la gestion des projets d'envergure, celui-ci n'est pas systématiquement appliqué pour les projets assujettis. Quant aux projets de moindre envergure, aucun cadre de gouvernance ne s'applique. Cette situation induit des pratiques et des méthodes de travail hétérogènes dans les unités d'affaires qui ne sont pas systématiquement alignées avec les bonnes pratiques de gestion de projets.

De plus, la gouvernance de projet, qui officialise les rôles et les responsabilités des intervenants, est absente de façon généralisée, créant de la confusion et une inefficacité dans la réalisation des projets. D'ailleurs, il n'est pas systématique qu'un chef de projet ait été désigné pour assurer la continuité et le contrôle global du projet, et lorsqu'il l'a été, ce dernier n'était pas nécessairement qualifié pour assurer une bonne gestion. Soulignons également que les arrondissements ayant opté pour une gestion autonome de leurs projets ne possèdent pas les compétences requises pour en assurer la saine gestion. Or, étant donné l'importance de l'envergure des projets par rapport aux capacités budgétaires des arrondissements, le risque est d'autant plus important.

Au chapitre du suivi et du contrôle de la réalisation des projets, des déficiences se sont révélées tant sur le plan du respect de la qualité des travaux attendus, des échéanciers prévus que du budget accordé au projet. À ce propos, on note tout d'abord que la spécification des attentes du client était, pour certains projets, incomplète ou imprécise, ce qui induit une conception ne reflétant pas l'ensemble de ses besoins. Le suivi des travaux n'est pas fait avec suffisamment de rigueur pour assurer leur conformité aux plans et devis. De plus, les estimations de coûts, servant à la budgétisation et aux autorisations des dépenses, ne reflètent pas systématiquement la nature et les spécificités des projets. Quant à l'échéancier de construction, il n'est pas nécessairement disponible ou mis à jour pour permettre un suivi adéquat du déroulement du projet.

Finalement, on constate l'absence généralisée d'une reddition de comptes formelle de la réalisation de projets immobiliers auditées. Cette bonne pratique, qui permet également de constituer un historique et d'améliorer le déroulement des projets futurs, n'a été instaurée par aucune des unités d'affaires auditées.

En somme, les multiples lacunes dans les pratiques de gestion de projets de construction d'immeubles des unités d'affaires auditées comportent le risque que les ressources, tant humaines que financières, ne soient pas allouées de façon optimale, que les budgets soient dépassés et que les objectifs ne soient pas atteints. Considérant l'ampleur des investissements de la Ville dans les projets de construction et de rénovation d'immeubles, nos constats commandent que des actions soient posées par l'ensemble des intervenants afin d'assurer une saine gestion des futurs projets.



bvgmtl.ca